VII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 5)
z dnia 25 stycznia 2012 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 5)

25 stycznia 2012 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek:

– powołanie podkomisji stałej do spraw Trybunału Konstytucyjnego;

– dyskusja o potrzebie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny o sygn. akt: S 3/09, S 5/09;

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 1/11, P 10/11, SK 23/11, SK 27/11.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Piotr Radziewicz** – wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Marcin Wójcik i Ilona Szczepańska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych oraz **Agnieszka Tomaszewska** – specjalista z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich. Stwierdzam kworum. Porządek dzienny został państwu doręczony na piśmie. Czy są do niego uwagi? Nie ma uwag. Stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty.

Przystępujemy do realizacji porządku dziennego. W pierwszym punkcie mamy powołanie podkomisji stałej do spraw Trybunału Konstytucyjnego. Komisja wniosła o powołanie takiej podkomisji. Zadaniem tej podkomisji będzie przygotowywanie projektów wyjaśnień, które Marszałek Sejmu składa Trybunałowi Konstytucyjnemu w sprawach zawisłych przed Trybunałem.

Proszę o zgłaszanie kandydatur do podkomisji.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ja mam taką sugestię, żeby przypomnieć stary skład podkomisji. Być może niektóre z tych osób już nie są członkami naszej Komisji bądź nie chcą w niej pracować, ale pozostałe osoby zapytać, czy chcą kontynuować pracę. I wtedy z sali uzupełnić skład. Poprzednio podkomisja liczyła 11 posłów.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Boję się, że niektórych osób, które były członkami tej podkomisji, już nie ma i mógłby być kłopot.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

To wycofuję swój wniosek.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan poseł Eugeniusz Kłopotek miał głos, więc zgłasza się do pracy w podkomisji, czy nie?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Tak, zgłaszam się, tym bardziej że ostatnio dobrze nam idzie w Trybunale, panie dyrektorze.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Zgłaszam panią poseł Beatę Kempę i siebie, posła Andrzeja Derę.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Ja zgłaszam pana posła Borysa Budkę i Witolda Pahla.

Poseł Borys Budka (PO):

Zgłaszam pana posła Jerzego Kozdronia.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Zgłaszam swoją kandydaturę, Stanisław Piotrowicz.

Poseł Marek Polak (PiS):

Zgłaszam pana posła Stanisława Piętę.

Poseł Andrzej Duda (PiS):

Zgłaszam swoją kandydaturę, Andrzej Duda.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ja też zgłaszam swoją kandydaturę, poseł Wojciech Szarama. Wiąże się to z tym, że występuję przed Trybunałem Konstytucyjnym, a ciężar prac nad tymi projektami najprawdopodobniej przejdzie na posiedzenia podkomisji.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Mamy jeszcze w składzie Komisji pana posła Ryszarda Kalisza. Chcę go zgłosić, ponieważ on jest w tej chwili za granicą.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę państwa, skład tej podkomisji nie jest zamknięty. On może być w każdej chwili uzupełniony. Do tej pory nie było żadnych ograniczeń i teraz też nie będzie żadnych ograniczeń. Osoby, które chcą pracować nad tymi problemami, o których mówiłem wcześniej, mogą się zgłosić. Natomiast nam chodzi o takie wyraźne wyrażenie woli.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Ja rozmawiałem z posłem Kaliszem i on wyrażał wolę pracy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy upoważnił pana posła do zgłoszenia jego kandydatury?

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Nie, nie upoważnił.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A więc na następnym posiedzeniu Komisji wrócimy do tej sprawy. Chociaż niekoniecznie na posiedzeniu, wystarczy, że pan poseł Kalisz powiadomi prezydium i na posiedzeniu przegłosujemy jego kandydaturę.

Proszę podać zaproponowany skład podkomisji.

Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:

Zgłoszeni zostali: pan poseł Eugeniusz Kłopotek, pani poseł Beata Kempa, pan poseł Andrzej Dera, pan poseł Jerzy Kozdroń, pan poseł Borys Budka, pan poseł Witold Pahl, pan poseł Stanisław Piotrowicz, pan poseł Stanisław Pięta, pan poseł Andrzej Duda, pan poseł Wojciech Szarama.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Zgłaszam wniosek, żebyśmy przegłosowali skład podkomisji łącznie?

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem tego wniosku?

Stwierdzam, że Komisja jednogłośnie przyjęła ten wniosek.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za powołaniem podkomisji stałej do spraw Trybunału Konstytucyjnego w składzie, który został przedstawiony przed chwilą?

Stwierdzam, że Komisja jednogłośnie powołała podkomisję stałą. Proszę członków powołanej podkomisji, aby pozostali chwilę po zakończeniu posiedzenia w celu ukonstytuowania prezydium podkomisji. Ale chcę powiedzieć, że nie dotarła do mnie żadna informacja o jakichkolwiek uzgodnieniach międzyklubowych w tej sprawie, a z tego, co się orientuję, to szefowie klubów ustalili, że takie uzgodnienia powinny być dokonane.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Czy to oznacza, że mamy sprawę odłożyć do uzgodnień międzyklubowych?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Chciałbym uniknąć sytuacji kontrowersyjnych.

Poseł Beata Kempa (SP):

Dzisiaj rano jako prezydium klubu Solidarnej Polski mieliśmy spotkanie z panią marszałek, a także z panem przewodniczącym Rafałem Grupińskim i z panem ministrem Węgrzynem właśnie w sprawie parytetów związanych z komisjami i podkomisjami, jak również podkomisjami stałymi. Obecnie prowadzone są obliczenia. W najbliższym czasie planowane jest spotkanie z panem Grupińskim, panią marszałek i panem ministrem Węgrzynem w tej sprawie. Proponuję więc wstrzymać się z powołaniem prezydium podkomisji do ustaleń pani marszałek.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Słyszałem sugestię, że były uzgodnienia międzyklubowe co do powołania kolejnego członka prezydium Komisji Ustawodawczej.

Poseł Andrzej Dera (SP):

To się z tym wiąże. Zrobił się bałagan w wielu komisjach i wszystko ma być ponownie przeliczone i ustalone.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Słyszałem, że co do kolejnego członka prezydium Komisji nie było bałaganu.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Ale w innych komisjach się zrobił bałagan. Nie we wszystkich komisjach udało się zrealizować ustalenia. Tam, gdzie mieli być przedstawiciele danego klubu, tam ich nie ma, z kolei tam, gdzie nie miało być, tam są. Zostanie to przeliczone na nowo i każdy klub otrzyma do wiadomości. Już między sobą ustalą, kto w której komisji. Po prostu w wielu komisjach nie są powołane prezydia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Szanowni państwo, ja jestem zdecydowanym zwolennikiem osiągnięcia consensusu w tych sprawach. Tym bardziej, że dzisiaj nie mogę skonsultować tej sprawy z moimi zastępcami, a nie chcę doprowadzić do konfliktu w sprawie, która jest załatwiana na poziomie Marszałka Sejmu i szefów klubów.

W kolejnym punkcie porządku dziennego mamy dyskusję o potrzebie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny.

Mówiłem już, że pani marszałek zwróciła się do mnie z prośbą o przedstawienie stanowiska Komisji w sprawach, w których Trybunał wskazał w swoich orzeczeniach, że należy podjąć prace ustawodawcze nad zmianą niektórych przepisów. Na ostatnim posiedzeniu Komisji jedną z tych spraw już omówiliśmy. Dzisiaj pan poseł Andrzej Dera omówi kolejną sprawę, sprawę o sygn. akt S 3/09.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Panie przewodniczący, szanowni państwo. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 kwietnia 2009 r. a dotyczącym procedury zmian administracyjnych państwa i jednostek samorządu terytorialnego stwierdził, że zaskarżone przepisy są zgodne z konstytucją i Europejską Kartą Samorządu, tym niemniej stwierdził, iż jest potrzeba stworzenia skutecznych mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed pochopnymi zmianami ich granic. Wniosek do Trybunału złożyła gmina, która w wyniku pewnej procedury miała umniejszone terytorium, a wiadomo, że takie sprawy są konfliktogenne.

Informuję, że Senat przedłożył już w tej kadencji odpowiedni projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, w którym są zapisane te dodatkowe zabezpieczenia, czyli możliwość zaskarżenia takiej decyzji do sądu administracyjnego, aby sąd mógł badać, czy cała procedura została zastosowana zgodnie z zobowiązującym prawem. A więc ten projekt uwzględnia tę sygnalizację.

W związku z powyższym my, jako Komisja, nie musimy nic robić, tylko czekać aż odpowiedni projekt trafi do Sejmu i będzie rozpatrywany przez właściwą komisję, czyli przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, czy znany jest panu ten projekt senacki?

Poseł Andrzej Dera (SP):

Tak, mam go tu przed sobą.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy on uwzględnia to, o co prosił Trybunał?

Poseł Andrzej Dera (SP):

Projekt dodaje nowe przepisy w art. 1a do 1c i to jest ta najistotniejsza sprawa. Art. 1b brzmi : „Gmina, której dotyczy decyzja, może się zwrócić w ciągu dwóch miesięcy od dnia doręczenia decyzji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie przez Radę Ministrów. Od decyzji przysługuje gminie skarga do sądu administracyjnego".

To jest to, czego wcześniej nie było. Teraz jest kontrola sądowa sądu administracyjnego nad decyzjami wydawanymi przez Radę Ministrów.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Moje pytanie nie jest związane bezpośrednio z tą sprawą, ale mam taką sugestię. Kiedyś po wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającym, że jakaś ustawa nie jest zgodna z konstytucją, dawaliśmy sygnał, że Senat ma wystąpić z inicjatywą ustawodawczą. Teraz, po swoich doświadczeniach w Trybunale, dochodzę do wniosku, czy jednak nie powinniśmy zastanowić się nad tym, że taka inicjatywa ustawodawcza powinna być przypisana Komisji Ustawodawczej, a tak naprawdę prowadzącym byłby poseł, który występuje przed Trybunałem. Dlaczego? A bo słucha tego wszystkiego, co tam się dzieje, o czym jest mowa, poznaje argumenty. Przy pomocy Biura Legislacyjnego Sejmu mógłby przygotować stosowną zmianę, jeśli zachodzi taka konieczność. Czy nie powinien przygotować takiego projektu, przedłożyć na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej i wtedy ewentualnie Komisja Ustawodawcza wystąpiłaby z projektem zmian?

Zastanówmy się nad tym. Ja wiem, że to jest dodatkowa praca dla nas, ale czy to nie jest bardziej sensowne niż to, co robi Senat, który nie bierze udziału w postępowaniu przed Trybunałem. Nie oznacza to, że odbieram Senatowi prawo inicjatywy ustawodawczej. On ją ma i nawet niech przygotuje taki projekt.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Chcę przypomnieć, że Senat został umocowany regulaminowo do występowania z taką inicjatywą. To była inicjatywa Marszałka Senatu, ale przez nas zaakceptowana.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Dopóki taka inicjatywa nie przysługiwała Senatowi, to nic się w tym zakresie nie robiło.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Jeżeli poseł jest na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym i zapada określony wyrok czy kierowana jest określona sygnalizacja, to nikt nie broni panu posłowi, aby po wysłuchaniu uzasadnienia przedłożyć na posiedzeniu Komisji odpowiednią propozycję, że był na rozprawie, jest sygnalizacja Trybunału, w związku z tym przedstawia konkretną propozycję legislacyjną.

Natomiast osobiście uważam, że skoro przyjęliśmy już taką zasadę, bo to było problemem polskiego parlamentu, że wiele spraw było spychanych, ponieważ jedni spychali je na drugich, i skutek był taki, że wiele spraw nie było załatwianych, skoro przyjęliśmy w poprzedniej kadencji zasadę umocowaną w regulaminie i zobowiązanie ze strony senatorów, że oni się będą zajmowali wszystkimi sygnalizacjami, więc dajmy im szansę. A te słowa są poparte konkretnymi działaniami, bo to jest projekt złożony już w tej kadencji. Taki sam projekt został złożony jeszcze w poprzedniej kadencji, ale powstała kwestia dyskontynuacji, więc on został ponowiony. Ale, generalnie rzecz ujmując, są konkretne projekty ustaw wychodzące z Senatu i skoro to dobrze działa i dzisiaj nie ma żadnej zwłoki w sprawach sygnalizacji, to ja proponuję zostawić tę procedurę, która została wypracowana w poprzedniej kadencji, ewentualnie tylko sprawdzając, czy ona gdzieś nie kuleje. Do mnie nie docierają żadne sygnały, że są gdzieś jakieś zaniedbania.

Bardzo rzetelnie komisja senacka podchodzi do swoich obowiązków i przedkłada konkretne projekty.

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych Piotr Radziewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chcę tylko informacyjnie powiedzieć, że Komisja Ustawodawcza dysponuje prawem inicjatywy ustawodawczej na takiej samej zasadzie, jak Senat. Co więcej, w regulaminie ma wpisany szczególny obowiązek dbania o realizację spraw związanych z orzecznictwem Trybunału, w tym wykonywaniem wyroków.

My po każdej takiej sprawie, w której Trybunał wyraża zastrzeżenia do przepisów, albo wręcz uchyla niektóre przepisy, robimy notatkę. Dostarczamy te notatki posłom, przedstawicielom, panu przewodniczącemu Komisji i marszałkowi. To są sprawy niezależne. Niezależna jest inicjatywa komisyjna i niezależna jest inicjatywa senacka. Co więcej, czasami może być tak, że posłowie mogą mieć inny niż Senat pomysł jak wykonać wyrok i te inicjatywy można potem połączyć. Sposobów wykonania wyroków jest wiele, bo różnymi sposobami można zmierzać do tego samego celu. To jest, jak mi się wydaje, tylko kwestia pragmatyki.

Natomiast jeżeli w tym momencie Senat już wszczął jakąś inicjatywę i zgadzają się państwo, że ona jest dobra, to chyba nie jest celowe, żeby ją dublować. Zgadzam się z panem posłem Kłopotkiem i potwierdzam, że w sprawie o tajemnicy statystycznej, bo chyba o tym pan poseł wspominał, my przygotowaliśmy notatkę, pan ją dostanie i jak najbardziej może pan podejmować działania. Tutaj jest pełna kompetencja przy Komisji.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Jeszcze jedno dopowiedzenie. Sadzę, że skoro rozmawiamy o kwestiach proceduralnych, to trzeba powiedzieć, że są różne sygnalizacje. Ta sygnalizacja wskazywała pewien problem. Ale ten problem nie był pilny, bo takie zmiany dość rzadko następują. Natomiast osobiście uważam, że można byłoby tę procedurę zmodyfikować. Niektóre sygnalizacje bowiem wskazują na jakieś konkretne luki czy problemy legislacyjne. Takie sygnalizacje nazwałbym sygnalizacjami pilnymi, do załatwienia od ręki. Każdorazowo musiałby to robić poseł, który tę problematykę zgłębił poprzez uczestnictwo w rozprawie. Ale wtedy każdy z nas, kto chodzi do Trybunału, musiałby wziąć na siebie obowiązek przedłożenia konkretnej propozycji, oczywiście w uzgodnieniu z odpowiednimi służbami prawnymi Sejmu. Co zyskalibyśmy przez to? Czas. W niektórych sprawach czas odgrywa kluczową rolę. Zanim sprawa trafi do parlamentu, zanim zostanie skierowane do komisji senackiej, zanim ona to opracuje, potem projekt wraca do Sejmu, potem jeszcze raz musimy to przerabiać, więc cała procedura jest dużo dłuższa, aczkolwiek jest skuteczna, co już wiemy. Natomiast w sprawach pilnych można byłoby to odwrócić – inicjatywa ze strony posła, przedłożenie na Komisji Ustawodawczej i wtedy byłoby to o wiele szybciej.

To jest jedyna – moim zdaniem – do przyjęcia modyfikacja, która generalnie usprawniłaby procedurę, a byłoby to związane z jakąś klauzulą pilności czy konieczności szybszego działania.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ponieważ nie ma więcej chętnych do dyskusji, to reasumując, panie pośle, pan proponuje, żeby Komisja przyjęła stanowisko, że w tym stanie rzeczy nie ma potrzeby, żeby Komisja się zajmowała tą sprawą?

Poseł Andrzej Dera (SP):

Konkludując, wskazania sygnalizacyjne ze strony Trybunału Konstytucyjnego zostały uwzględnione w projekcie senackim, który został 20 grudnia złożony w Senacie, druk nr 25. Sygnalizacja została uwzględniona w tym projekcie.

Nie wiem, jaki będzie finał, natomiast tok prac będzie monitorowany i zobaczymy, jaki będzie finał pracy komisji senackiej, bo tak czy inaczej projekt trafi do Sejmu i będzie opiniowany. Wtedy zobaczymy, czy ta sygnalizacja w toku prac legislacyjnych nie została w jakiś sposób zmieniona.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi do zaproponowanego stanowiska? Nie słyszę. Uznaje więc, że ta propozycja została przyjęta bez zastrzeżeń.

Kolejną sprawę o sygn. akt S 2/10 miał omówić pan poseł Jacek Żalek. Niestety, jest dzisiaj nieobecny. Tym razem nie dotarło do mnie usprawiedliwienie, a więc przełożymy tę sprawę na kolejne posiedzenie. A teraz przechodzimy do sprawy o sygn. akt. S 5/09.

W tej sprawie Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał kwestię luki prawnej wskazanej w skardze konstytucyjnej, a dotyczącej wznowienia postępowania na skutek stwierdzenia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka naruszenia przez sąd Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Trybunał umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność zajmowania się tą sprawą, ponieważ skarżący nie wskazał żadnego przepisu, który jest niezgodny z konstytucją, jedynie wskazał lukę w prawie, a Trybunał Konstytucyjny nie jest umocowany do rozpatrywania tego typu spraw.

Niemniej Trybunał Konstytucyjny przesłał Marszałkowi Sejmu notatkę sygnalizacyjną, w której wskazał na celowość wprowadzenia kilku konkretnych zmian w Kodeksie postępowania cywilnego. A mianowicie, za celowe uznał wprowadzenie możliwości orzekania przez sąd pierwszej instancji w sprawie, która od początku toczyła się na podstawie niekonstytucyjnych przepisów. Obecnie jest to niemożliwe, gdyż w przypadku, w którym orzekały sądy różnych instancji, właściwy jest zawsze sąd wyższej instancji. Po drugie, umożliwienie uchylenia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez sąd pierwszej instancji. Obecnie sąd rozpatrujący skargę o wznowienie postępowania może jedynie odrzucić pozew lub umorzyć postępowanie, gdy uchyli orzeczenie. I wreszcie trzeci przypadek, który jest w szczególności przedmiotem dzisiejszych naszych rozważań. Umożliwienie wznowienia postępowania na skutek stwierdzenia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka naruszenia przez sąd Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. Ponieważ postanowienie Trybunału Konstytucyjnego, które zakończyło się tą sygnalizacją, wydane zostało w 2009 r. podjęliśmy pewne czynności i zwróciliśmy się poprzez Marszałka Sejmu do rządu z prośbą o zajęcie stanowiska. Od ministra sprawiedliwości otrzymaliśmy odpowiedź, w której minister sprawiedliwości uznał, że nie jest konieczne dokonanie zmian w przepisach dotyczących wznowienia postępowania.

Natomiast w kwestii, czy orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka będzie przesłanką skutkującą możliwością wznowienia postępowania, miał wypowiedzieć się Sąd Najwyższy. Dnia 30 listopada 2010 r. Sąd Najwyższy na posiedzeniu niejawnym rozstrzygnął zagadnienie prawne przestawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich w ten sposób, że podjął uchwałę, w której stwierdził, że „ostateczny wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym stwierdzono naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd zagwarantowanego w art. 6 ust. 1 Konwencji nie stanowi podstawy wznowienia postępowania cywilnego”. A więc w tej sytuacji możemy domniemywać, że stanowisko ministra sprawiedliwości jest takie, że nie widzi on celowości wszczęcia prac nad zmianami przepisów dotyczących wznowienia postępowania. W takim generalnym skrócie rzecz ujmując.

Niemniej notatka sporządzona przez Biuro Analiz Sejmowych mówi o kilku aspektach związanych z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Chcę więc prosić pana dyrektora o opinię co do dalszych możliwości czy konieczności prowadzenia dalszych prac, czy właściwie rozpoczęcia prac nad zmianą tych przepisów.

Wicedyrektor BAS Piotr Radziewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ta sprawa jest skomplikowana i to na kilku poziomach, bo już nawet z relacji pana przewodniczącego wynika, że inne zdanie na temat wznawiania postępowań po wyroku Trybunału w Strasburgu ma Sąd Najwyższy, inne zdanie ma Trybunał Konstytucyjny. Inne zdanie na temat celowości nowego uregulowania tego zagadnienia miał ówczesny minister sprawiedliwości i prawdopodobnie Komisja Kodyfikacyjna, bo sądzę, że to jest tak poważne zagadnienie, że ono było konsultowane, i inne zdanie miał Trybunał Konstytucyjny.

Nasza notatka nie miała charakteru oryginalnego czy autorskiego, ale tak naprawdę streszczała argumenty Trybunału, który wydał postanowienie sygnalizacyjne i zwrócił

się do Sejmu, żeby ten rozważył nowe uregulowanie w zasadzie całego działu VI Kodeksu postępowania cywilnego dotyczącego wznawiania postępowań.

Trudno mi powiedzieć, co w tej chwili zrobić, bo – z jednej strony – Komisja ma odpowiedź z administracji rządowej, która musi mieć w przypadku kodeksu wiodącą rolę. To jest odpowiedź negatywna, z zeszłej kadencji wprawdzie, nie od obecnie urzędującego ministra sprawiedliwości. Z drugiej strony jest wyrok Sądu Najwyższego, który w pewnym sensie polemizuje z tezami Trybunału. Żeby uwzględnić uwagi Trybunału, to w gruncie rzeczy trzeba zaprojektować cały nowy system wznowienia. Rozdzielić, zróżnicować procedurę, terminy, prawa stron, zasady postępowania w przypadku wznawiania postępowań na tzw. zwykłych podstawach wznowieniowych, jak na przykład źle obsadzony sąd, wyodrębnić z tego wznawianie postępowań, kiedy podstawą jest wyrok Trybunału o niezgodności przepisów. Tak więc jest to bardzo duże przedsięwzięcie legislacyjne, koncepcyjne. Być może należałoby w odpowiedzi dla pani marszałek przedstawić historię starań Komisji Ustawodawczej o uzyskanie jakiejś wiążącej odpowiedzi od rządu i to wszystko opisać. Tak mi się wydaje.

To jest jedna z tych trudniejszych spraw. Szczerze mówiąc, nie czuję się kompetentny, żeby doradzać na takim poziomie szczegółowości, jak ma być w przyszłości. To Komisja Kodyfikacyjna powinna zająć stanowisko i minister sprawiedliwości, a oni uważają, że postanowienie Trybunału nie jest celowe, zasadne, że Trybunał tutaj się myli, bo tak rozumiem odpowiedź, że nie jest zasadna nowelizacja, a też należy domniemywać, że rząd jest adresatem tego postanowienia sygnalizacyjnego. Trudno jest mi cokolwiek radzić.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę państwa, pozwolę sobie zacytować odpowiedź ministra sprawiedliwości, która została przesłana w tej sprawie w listopadzie 2010 r.

„Reasumując, ewentualna regulacja, która w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę prawną orzeczenia sądu pierwszej i drugiej instancji, stwarzałaby podstawę ponownego rozpoznania wznowionej sprawy przez sąd pierwszej instancji” – to są te dwa pierwsze punkty, o których mówiłem na początku; Trybunał sugerował, żeby właściwy sąd, orzekając o tym, że należy wznowić postępowanie, kierował sprawę do ponownego rozpoznania do sądu pierwszej instancji, od początku – „wprowadziłaby dysonans w systemie polskiego prawa procesowego. Z tych względów nie wydaje się pożądane podejmowanie prac legislacyjnych zmierzających do nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego we wskazanym zakresie”. A jeśli chodzi o orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, to „do czasu zajęcia stanowiska przez Sąd Najwyższy podejmowanie działań legislacyjnych w tym obszarze nie wydaje się celowe”.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

W jednym i drugim zdaniu nie ma kategorycznych stwierdzeń. Wszystko jest na zasadzie gdybania.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie na zasadzie gdybania, tylko nie wydaje się celowe, natomiast z treści całego pisma wynika, że minister sprawiedliwości, posiłkując się opinią działającej przy ministrze sprawiedliwości Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, uważa, że te zmiany są niecelowe. A jeśli chcieli się jeszcze oprzeć na stanowisku Sądu Najwyższego, to przy negatywnej ocenie Sądu Najwyższego przesłanki powodującej wznowienie postępowania, możemy domyślać się, że stanowisko ministra i Komisji Kodyfikacyjnej będzie negatywne.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Panie przewodniczący, chcę zwrócić uwagę, że to nie pierwszy raz tak iskrzy między Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym. I my musimy się z tym pogodzić.

W Trybunale Konstytucyjnym zasiadają profesorowie, natomiast w Sądzie Najwyższym zasiadają sędziowie, którzy nie tylko, że są profesjonalistami, ale są też długoletnimi praktykami. Wydaje się, że orzeczenia Sądu Najwyższego czasami są bardziej zbliżone do rzeczywistości. I dlatego skoro rząd nie widzi konieczności nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego, skoro Komisja Kodyfikacyjna nie widzi takiej konieczności,

to my nie możemy sobie tym zawracać głowy, ponieważ doskonale wiedzą państwo, że my tego naszymi siłami nie jesteśmy w stanie zrobić. Zmiany w kodeksach są zmianami bardzo skomplikowanymi, wymagają takiej wiedzy i myślenia na takim poziomie ogólności, że z całym szacunkiem dla Komisji Ustawodawczej, ale nie dźwigniemy tego problemu.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Proszę państwa, jednak musimy wyjść z pewnej normy konstytucyjnej. Można dyskutować z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, ale te wyroki trzeba wykonać. Jeśli my nagle powiemy, że …

Wicedyrektor BAS Piotr Radziewicz:

To nie jest wyrok, choć ma podobną moc. To jest sygnalizacja. Trybunał mówi w ten sposób: my tak oceniamy problem. Jeśli ktoś zaskarży to w tym kształcie w przyszłości, to po prostu uchylimy ten przepis. W tej chwili więc sygnalizujemy, zmieńcie to zawczasu.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

To znaczy, że mamy trochę czasu. Ale my powinniśmy się trzymać pewnych zasad ustrojowych, konstytucji i tego, od czego jest Trybunał Konstytucyjny. On rozstrzyga. Jeśli rozstrzyga, że coś jest niezgodne z konstytucją, albo sygnalizuje, że coś w przyszłości może być niezgodne z konstytucja, to nie może rząd uników robić. Nie może parlament robić uników.

Jak powiedziałem, na szczęście mamy czas, bo to jest sygnalizacja, ale trzeba podjąć jakąś decyzje. W poprzedniej kadencji było już tak, że zdania były podzielone w niektórych kwestiach, nie wiedzieliśmy jak z tego wybrnąć, dusiliśmy się. W końcu w kilku przypadkach podjęliśmy decyzję, niech Trybunał rozstrzygnie, czy słuszną decyzję czy nie. Dajmy szansę temu, kto zaskarżył, a potem samemu Trybunałowi orzec, czy zrobiliśmy tak, jak Trybunał oczekiwał czy nie. To jest nowa droga.

A w związku z tym, że mamy sporo czasu, bo to jest sygnał, ja bym szedł w takim kierunku, że nie możemy lekceważyć wyroków czy sygnałów Trybunału Konstytucyjnego, bo wtedy zachwiana zostaje pewna kompetencja organów państwa.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Rozumiem, panie pośle, aczkolwiek jest to sygnalizacja. Jak powiedział pan dyrektor, gdyby taka sprawa znalazła się w Trybunale, to przynajmniej ten skład sędziowski, który wydał to postanowienie sygnalizacyjne, uznałby ten przepis za niezgodny z konstytucją.

Już tak merytorycznie podchodząc do sprawy, to ja podzielam stanowisko przyjęte w uchwale Sądu Najwyższego stwierdzającym, że orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie stanowi podstawy wznowienia postępowania cywilnego. Jest tu wiele stron uzasadnienia, ale gdyby taka sprawa znalazła się w Trybunale, to ja byłbym skłonny bronić takiego rozwiązania, żeby nie rozszerzać tego katalogu.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ale jest wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i co dalej?

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

My wychodzimy z zasady jurysdykcji krajowej. Sądy polskie orzekają w polskich sprawach. Sąd międzynarodowy może stwierdzić pewne wady w rozstrzygnięciach, na przykład sprawa pani Alicji Tysiąc. Stwierdza, że naruszone zostały pewne podstawowe normy prawa i przyznaje jej odszkodowanie. Natomiast nie jest to przesłanka do wznowienia postępowania.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

To rozumiem, ale chodzi mi o to, żeby polski obywatel nawet w przypadku korzystnego dla niego wyroku sądu europejskiego nie był całkiem bezradny, stając przed obliczem polskiego sądu. On musi mieć jakieś prawa.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Obawiam się, czy w tej sytuacji Europejski Trybunał Praw Człowieka nie stałby się kolejną instancją, do której, mając możliwość uzyskania przesłanki do wznowienia po-

stępowania, byłyby składane skargi przez bardzo wiele podmiotów, które byłyby niezadowolone z wydanego przez polski sąd orzeczenia.

W tych jednostkowych sprawach związanych z wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jak w tej sprawie, o której mówił pan poseł, my realizujemy taki wyrok. Ale to są przypadki jednostkowe, które nie podważają faktu, iż wyroki zapadają w sądach powszechnych w Polsce.

Poseł Borys Budka (PO):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, problem leży w samej istocie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dlatego że nawet jeżeli zostanie stwierdzone naruszenie przez Polskę konwencji, to on nie ma takiej mocy, jak wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Więc nawet gdyby było wznowienie postępowania, to przecież sąd polski i tak musi orzekać na podstawie polskich przepisów. I tu jest problem.

Nie dziwię się, że Sąd Najwyższy zwraca uwagę na pewne aspekty sprawy, bo gdybyśmy stwierdzili przesłankę wznowienia postępowania taką samą przy wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak przy wyroku Trybunału Konstytucyjnego, to dalibyśmy moc d*e facto* uchylania naszych norm prawa krajowego wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. To sprowadziłoby się do tego, że mielibyśmy drugi sąd konstytucyjny, bo Europejski Trybunał Praw Człowieka dawałby podstawy do wznowienia.

Natomiast drugim problemem, jaki został zasygnalizowany, i tu można się zastanawiać, to kwestia zmiany przepisów ze względów na właściwość sądu, który jest właściwy do wznowienia przy różnych sądach. W mojej ocenie te dwa elementy należałoby rozdzielić.

Natomiast być może powinniśmy ten problem jakoś silniej zasygnalizować. Jest nowa kadencja, więc może zwrócić uwagę na to i zapytać ministra sprawiedliwości, czy będą uwzględnione pewne elementy tego postanowienia sygnalizacyjnego przy przygotowywaniu nowelizacji kodyfikacji. Natomiast nie widzę innych możliwości, przynajmniej w tym systemie prawnym. Zgadzam się z panem przewodniczącym, że nie możemy doprowadzić do tego, że Europejski Trybunał Praw Człowieka stanie się drugim sądem konstytucyjnym.

Wicedyrektor BAS Piotr Radziewicz:

Chcę wyjaśnić, że Trybunał Konstytucyjny w gruncie rzeczy zwraca uwagę tylko na to, że dzisiaj w przesłankach wznowieniowych w ogóle nie jest odnotowane, że taką przesłanką czy podstawą może być wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i że ze względu na nasze zobowiązania międzynarodowe uważa to za dysfunkcjonalne.

Natomiast Trybunał nie przesądza, a trochę w tym kierunku zmierza nasza dyskusja, czy to wznowienie ma być z automatu, czyli w ogóle bez miarkowania sytuacji danego podmiotu, czy też sąd powinien mieć uprawnienia i wznawiać wtedy, kiedy to jest celowe, potrzebne czy według jakichś innych kryteriów, a nie wznawiać wówczas, kiedy odszkodowanie zostało zasądzone przez sam sąd europejski. Model, jako zostanie wybrany przez ustawodawcę, to jest zupełnie inna sprawa. Natomiast Trybunał odnotowuje, że w katalogu przesłanek nie ma ani słowa na temat podstawy wznowieniowej, jaką powinien być – zdaniem Trybunału – wyrok ETPCz.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan poseł Kozdroń, przedstawiając swoje stanowisko, powiedział, iż uważa, że w tej sytuacji Komisja nie powinna zajmować się tym problemem.

Mamy dwie drogi wyjścia. Albo opisać w jakiś sposób nasze wnioski i przesłać je pani marszałek z taką uwagą, że na tym etapie, nawiązując do pism z poprzedniej kadencji i uchwały Sądu Najwyższego, że Komisja …

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Nie ma wypracowanego jednolitego stanowiska.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie ma jednolitego stanowiska. Chociaż w tej chwili to raczej mamy jednolite stanowisko. To znaczy bardzo ogólnie omówiliśmy problem i trudno tu mówić o jednolitym stanowisku. Albo należałoby ponownie zwrócić się z pytaniem do ministra sprawiedli-

wości, opisać tę sytuację, wyjaśniając, że jest to bardzo skomplikowane zagadnienie, i czy w związku z postanowieniem sygnalizacyjnym stanowisko rządu ulega jakiejś modyfikacji? Albo nie pytać nikogo o nic, odłożyć sprawę *ad acta*.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Czy to była prośba pani marszałek, żebyśmy przedstawili swoje stanowisko?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani marszałek dokonała kwerendy spraw, które są związane z orzeczeniami Trybunału i które są nierozwiązane. Zwróciła się do nas z prośbą o zajęcie stanowiska w tych sprawach.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

To powinniśmy zająć stanowisko i odpowiedzieć mniej więcej w tym duchu, o którym mówił pan przewodniczący, z tymi zastrzeżeniami pana posła Kozdronia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Z propozycją zadania kolejnego pytania?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Nie. Raczej opisać sprawę.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Poinformować, że Komisja się nie zajmuje tą sprawą. To zrobiliśmy, zwracaliśmy się w tej sprawie z pytaniami, otrzymaliśmy stanowisko rządu. Rząd i Komisja Kodyfikacyjna nie widzą potrzeby jakichkolwiek kroków nowelizacyjnych, a my to stanowisko podzielamy i w związku z tym uważamy sprawę za zamkniętą.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Co pan sądzi o tym, panie dyrektorze?

Wicedyrektor BAS Piotr Radziewicz:

Panie przewodniczący, ja oczywiście muszę podkreślić, że orzeczenia, w tym postanowienia Trybunału, muszą być wykonywane, bo taki jest w Polsce system prawa. Natomiast w tym wypadku można odpowiedź rządu uznać za wiążącą. Mamy to na piśmie. Co więcej, uchwała Sądu Najwyższego wzmacnia tę odpowiedź, więc cóż my możemy zrobić. To jest zbyt poważne zagadnienie, żeby tak trochę na boku tym się zajmować.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Mamy tego typu sytuację. Możemy założyć, że inicjatywy ustawodawczej rządowej w tej sprawie nie będzie. Oczywiście w każdej chwili może z taką inicjatywą wystąpić rząd, minister sprawiedliwości, mogą nastąpić zmiany w Komisji Kodyfikacyjnej, mogą przyjść tam osoby, które uważają, że należy dokonać takich zmian. Ale w tym momencie abstrahujemy od tej konkretnej naszej sprawy, którą dzisiaj omawiamy. A więc mamy wniosek pana posła Kłopotka, aby udzielić pani marszałek odpowiedzi, że po przeanalizowaniu sprawy, a w szczególności biorąc pod uwagę uchwałę Sądu Najwyższego w związku z pismem ministra sprawiedliwości, Komisja nie będzie podejmowała na tym etapie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Należy jeszcze dodać, że gdyby jednak miały być wprowadzane jakieś zamiany ustawowe, to inicjatywę tych zmian, ze względu na dużą złożoność materii, powinien podjąć rząd.

Czy ktoś jest przeciwny przyjęciu takiego stanowiska? Nie słyszę. Uznaję więc, że Komisja jednogłośnie stanowisko przyjęła.

Kolejna sprawa to sprawa pana posła Witold Pahla o sygn. akt P 31/09. Pan poseł do mnie zadzwonił w trakcie naszego posiedzenia, prosząc o usprawiedliwienie nieobecności. Jest członkiem Krajowej Rady Prokuratorów i w związku z poważnymi czynnościami dotyczącymi ustroju funkcjonowania prokuratury nie może uczestniczyć w posiedzeniu Komisji, a więc uznaję tę nieobecność za usprawiedliwioną i proponuję, żebyśmy przełożyli rozpatrzenie tej sprawy na następne posiedzenie Komisji. Sprzeciwu nie słyszę.

Przechodzimy do trzeciego punktu porządku dziennego – zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pierwsza sprawa

o sygn. akt K 1/11 to moja sprawa. Pozwolę sobie krótko zrelacjonować propozycję stanowiska Komisji.

Jest to wniosek Krajowej Rady Komorniczej, która kwestionuje zgodność art. 49 ust. 9 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 78 Konstytucji, jak również art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z art. 2, art. 45, art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jest propozycja, aby uznać, iż art. 49 ust. 9 ustawy jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 78 Konstytucji. Zaś art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach i egzekucji jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy dotyczą generalnie spraw związanych z egzekucją świadczeń pieniężnych, w których komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową. Ideą przepisów, które zostały zaskarżone, jest miarkowanie opłaty egzekucyjnej. Przepisy określają granice tej opłaty – nie mniej niż 0,1 wartości świadczenia i nie więcej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Przepisy, które zostały zaskarżone, wprowadzają wyjątki od tej zasady, mówiące, że na wniosek dłużnika złożony do sądu sąd może zmniejszyć opłatę egzekucyjną.

Rozmawialiśmy już na ten temat na posiedzeniach Komisji, ponieważ było wiele skarg na ten temat. Generalnie rzecz biorąc, stanęliśmy na stanowisku, że to miarkowanie jest jak najbardziej zasadne.

We wniosku komorników pojawia się wątek związany z prawem do sądu i z prawem do zaskarżania orzeczeń sądowych. Rzeczywiście, mamy tutaj do czynienia z taką sytuacją, iż postanowienie sądu w sprawie wysokości opłaty egzekucyjnej nie może być zaskarżone przez strony postępowania i również nie może być zaskarżone przez komornika. Od postanowienia sądu nie ma odwołania. Stoimy na stanowisku, że to postanowienie sądu nie jest postanowieniem końcowym w sprawie. Jest to postanowienie incydentalne, jest to postanowienie wpadkowe i zgodnie z obowiązującą doktryną nie powinno być tutaj obligatoryjnej możliwości wnoszenia zażalenia na to postanowienie. Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, które mówią, że zażalenie można wnosić wtedy, kiedy jest to przewidziane w ustawie, jak najbardziej powinny mieć tu zastosowanie.

Kolejna sprawa jest związana z tym, że komornicy wywodzą w swoim wniosku, iż są oni w pewnym sensie stroną pokrzywdzoną, dlatego że nie są stroną postępowania. Wniosek dotyczący obniżenia opłaty egzekucyjnej wnosi dłużnik lub wierzyciel, bo istnieje i taka możliwość w określonych w ustawie przypadkach, natomiast komornik nie jest stroną postępowania i jest pokrzywdzony. Ale tutaj słusznie się podnosi, iż w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego bardzo wyraźnie jest zaznaczone, w jaki sposób sąd postępuje w tego typu sprawach. A więc wzywa komornika do złożenia stosownych wyjaśnień i w tych wyjaśnieniach komornik może się odnieść wprost do tego, co zostało napisane we wniosku złożonym przez dłużnika lub wierzyciela. Kolejną sprawą jest to, że sąd w trakcie rozpatrywania sprawy może powziąć pewne wątpliwości i wezwać zarówno komornika, jak i wnioskodawcę do złożenia dodatkowych wyjaśnień. Oczywiście, jest rzeczą bardzo ważną to, że sprawa ta rozpatrywana jest na posiedzeniu niejawnym. Posiedzenie niejawne związane jest przede wszystkim z badaniem dokumentów, a więc nie jest to jakieś nadzwyczajne ograniczenie uprawnień komorniczych, uprawnień obywatelskich związanych z dostępem do sądu, z możliwością zaskarżenia tego postępowania. W tej sprawie, podobnie jak w innych, bardzo wyraźnie podnosimy, że wnioskodawcy, czyli dłużnika czy wierzyciela, z komornikiem nie łączy stosunek cywilnoprawny, ale stosunek publicznoprawny. Nie mamy tu do czynienia z równością stron procesowych, dlatego że komornik podejmuje w stosunku do dłużnika, a w określonych przypadkach wierzyciela, pewne czynności władcze, które są badane przez sąd.

Jeśli chodzi o zarzuty dotyczące art. 2 Konstytucji, czyli nieprawidłowej legislacji, to zgadzam się ze stanowiskiem zawartym w piśmie. Trudno bowiem podzielić zarzut skarżącego, że odejście od sztywnego określenia opłaty i możliwości miarkowania w zależności od sytuacji materialnej dłużnika jest sformułowaniem całkowicie nieostrym. Ponadto w tego typu sprawach jest zasadne. Taki zresztą był cel ustawodawcy, kiedy wprowadzano te przepisy. Przypominam, że była to sytuacja dość bulwersująca, kiedy

minister sprawiedliwości wnosił o te zmianę w związku z horrendalnymi kosztami egzekucji komorniczej placówek służby zdrowia.

Mam pytanie dotyczące art. 49 ust. 10 ustawy i jego związku z przywołanym wzorcem art. 21 ust. 1 Konstytucji, dotyczącym majątku dłużnika. Proponujemy uznać, że wskazany przepis jest zgodny z tym wzorcem konstytucyjnym. Moje pytanie brzmi, czy nie powinniśmy uznać, że ten wzorzec jest nieadekwatny w tym przypadku?

„Za wręcz kontrfaktyczne trzeba natomiast uznać kilkakrotnie powtarzane przez wnioskodawcę twierdzenie, że kwestionowana regulacja powoduje transfer określonej wartości majątkowej z majątku prywatnego komornika do majątku dłużnika" – piszemy w stanowisku. Oczywiście tak, ale z drugiej strony komornika nie łączy z wierzycielem stosunek o charakterze prywatnoprawnym lecz publicznoprawnym. O tym już mówiliśmy.

Przedstawicielka BAS Agnieszka Tomaszewska:

Jak słusznie pan przewodniczący zauważył, podnosimy, że stosunek między wierzycielem, dłużnikiem i komornikiem nie ma tutaj równorzędności, a komornik działa jako organ. Jednak ostatnie nowelizacje wprowadzały mieszany charakter wynagrodzenia komornika i faktycznie część opłat wchodzi w skład jego wynagrodzenia. Podpieramy się tu orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdza, że nie każda egzekucja musi się kończyć zyskiem dla komornika, nie musi się bilansować, ona nie ma ekwiwalentnego charakteru. W związku z tym ciężko tu mówić o takim podmiocie, jak transfer środków od dłużnika do komornika. Ta opłata ma inny charakter.

Wicedyrektor BAS Piotr Radziewicz:

Pytanie brzmi, czy wskazany wzorzec, czyli prawo własności, jest adekwatny, bo chyba w tym kierunku szło pytanie pana przewodniczącego? Można powiedzieć, że ta opłata ma charakter ściśle publicznoprawny i pobierana jest przez organ, i w takiej sytuacji należałoby powiedzieć, że nie jest adekwatny. Ale właśnie te ostatnie nowelizacje niuansują charakter tej opłaty i ona częściowo również jest traktowana jako wynagrodzenie. W związku z tym nie za bardzo możemy od tego problemu uciec i uważamy, że to jest zgodne, ale adekwatne. Zapewnienie prawa własności też wchodzi tutaj w grę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska w sprawie o sygn. akt K 1/11 zgodnie z przedstawioną opinią?

Stwierdzam, że Komisja przyjmuje stanowisko jednogłośnie. Chcę reprezentować Sejm przed Trybunałem w tej sprawie. Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Dziękuję za udzielenie mi rekomendacji.

Przechodzimy do kolejnej sprawy. W sprawie o sygn. akt P 10/11 projekt stanowiska przedstawi pan poseł Borys Budka.

Poseł Borys Budka (PO):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, sprawa ta zawisła przed Trybunałem na skutek pytania prawnego skierowanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie.

Pokrótce przedstawię, o co chodzi. Tak naprawdę chodzi o zmianę przepisów, która nastąpiła w 2000 r. Przepisy te dotyczyły zasad amortyzacji, a dokładnie chodzi o wartości niematerialne, które istotnie zmieniły sposób amortyzacji tych wartości.

Jak wszyscy wiemy, amortyzacja to tak naprawdę rozłożenie w czasie kosztów zakupu określonych środków trwałych, ale również praw niematerialnych i wartości niematerialnych. Do 2000 r. kwestie te regulowane były rozporządzeniami Ministra Finansów. Na początku rozporządzenie co do zasad amortyzacji miało charakter otwarty, to znaczy prawodawca zastrzegł, że przedsiębiorca będący osobą prawną, bo mówimy o podatku dochodowym od osób prawnych, może dokonywać odpisów amortyzacyjnych generalnie wszystkich wartości niematerialnych, które spełniają określone cechy.

Później to rozporządzenie zostało dwukrotnie zmienione. Zmieniono zasady. Odstąpiono od zasady dopuszczenia wszystkiego, co jest dobrem niematerialnym na zasadzie wyliczenia enumeratywnego praw majątkowych, które podlegają amortyzacji. Jednakże

mimo zmiany i wyliczenia tego enumeratywnego, prawodawca zastrzegł, że są to regulacje na przyszłość. To znaczy, że nie dotyczą wartości, które są już amortyzowane.

Od 2000 r. kwestia ta została uregulowana już bezpośrednio w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych i nie byłoby problemu, gdyby ustawodawca – wprowadzając te zmiany – dodał przepis przejściowy, który dawałby możliwość dotychczasowego sposobu amortyzacji dla przedsiębiorców, którzy już wcześniej taką amortyzację rozpoczęli. Tymczasem takiego przepisu nie ma, w związku z czym należy przyjąć, zgodnie z ogólnymi dyrektywami interpretacji, przede wszystkim tego „chwytania w locie" przepisów, że zasady wprowadzone do ustawy mają również zastosowanie do amortyzacji, która rozpoczęła się wcześniej. I tym oto sposobem przedsiębiorcy będący osobami prawnymi stracili możliwość amortyzowania określonych wartości niematerialnych, których zakupu dokonali przed wejściem w życie tych przepisów.

Krakowski sąd administracyjny rozpatrywał skargę podatkową na interpretację podatkową spółki krakowskiej, która właśnie zarzucała nie tyle niekonstytucyjność, co błędną interpretację powodującą zmianę w możliwościach amortyzacyjnych.

Należy stwierdzić, że – być może – pytanie nie za dobrze sformułowane i z pewnymi wadami, jeśli chodzi o konstrukcje pytania, w istocie zmierza do tego, by stwierdzić, czy nowelizacja ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych nie naruszyła dwóch zasad konstytucyjnych zawartych w art. 2 Konstytucji – ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku. I o ile rekomenduje się zajęcie stanowiska, że nie można tu mówić o ochronie praw nabytych, bo prawo do amortyzacji jako takie nie jest prawem podmiotowym, dlatego że ustawodawca może zmieniać sposoby amortyzacji, o tyle drugie z zastrzeżeń, czyli ochrona interesów w toku jest zarzutem słusznym. Czym tak naprawdę w praktyce skutkuje wprowadzenie tych przepisów? Otóż, przedsiębiorca , który amortyzował prawo użytkowania, *de facto* z dnia na dzień został pozbawiony tej możliwości. A amortyzacja ma na celu zapewnienie przedsiębiorcy możliwości tworzenia środków trwałych i wartości niematerialnych. I jest to rozłożone w czasie.

Jak wszyscy wiemy, możemy mieć dwa rodzaje odliczeń podatkowych. Jeśli wartość danego prawa czy wartość środka trwałego nie przekracza 3500 złotych, to jest to wciągane w koszty od razu i następuje odpis podatkowy odliczony od przychodu, czyli *de facto* zmniejsza dochód. Natomiast przy amortyzacji, przy większych wartościach, przy większych zakupach, przedsiębiorca rozkłada to w czasie. Spółka, która w 1996 r. nabyła prawo użytkowania i założyła amortyzację przez określony czas *de facto* mogła się spodziewać, że przez ten okres zostanie pomniejszona stopniowo i będzie służyła odliczeniom podatkowym. Wprowadzenie w 2000 r. tego przepisu przy braku przepisów przejściowych spowodowało, że *de facto* naruszone zostały interesy w toku. Podobne stanowisko zajmuje Prokurator Generalny, który również przyznaje, że doszło do naruszenia art. 2 Konstytucji.

Nie wgłębiając się w wywody dotyczące mankamentów samego pytania, chcę prosić Wysoką Komisję o rozważenie rekomendacji, że Sejm uznaje, iż art. 4 ustawy nowelizującej ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych jest w tym zakresie niezgodny z konstytucją, z art. 2. Jest to niezgodność zakresowa. Natomiast szersze wywody nie negują prawa państwa polskiego do regulowania kwestii związanych ze sposobem amortyzacji, podważają pogląd wyrażony przez sąd pytający, że są to prawa podmiotowe do amortyzacji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi do przedstawionego stanowiska? Nie słyszę. Przy okazji gratuluję pierwszego wystąpienia. Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska w sprawie o sygn. akt P 10/11 zgodnie z przedstawioną opinią?

Stwierdzam, że Komisja przyjmuje stanowisko jednogłośnie. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem w tej sprawie?

Poseł Borys Budka (PO):

Tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi.

Przechodzimy do kolejnej sprawy. W sprawie o sygn. akt SK 23/11 projekt stanowiska przedstawi poseł Andrzej Duda.

Poseł Andrzej Duda (PiS):

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedmiotem sprawy jest zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, zawisłej przed Trybunałem sprawy o sygn. akt SK 23/11. Jest to skarga konstytucyjna osoby prywatnej, która kwestionuje zgodność z konstytucją art. 74 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Przepis ten i cała kwestia dotyczy powrotu sędziego do pełnienia urzędu sędziego ze stanu spoczynku.

Przepis, który został zakwestionowany przez skarżącą mówi o możliwości powrotu sędziego ze stanu spoczynku w sytuacji, kiedy został on w stan spoczynku przeniesiony przez Ministra Sprawiedliwości w związku z reorganizacją sądu, czyli ze zmiana ustroju sądu, ewentualnie ze zmianą okręgów sądowych. Skarżąca wskazuje w swojej skardze, że przepis art. 74 § 1 ustawy przewiduje jedyną sytuację, kiedy sędzia przeniesiony wcześniej w stan spoczynku może powrócić do pełnienia urzędu sędziowskiego. W związku z tym, jak zarzuca, dochodzi do swoistej dyskryminacji sędziów, którzy przeszli w stan spoczynku na skutek orzeczenia lekarskiego o niezdolności do pełnienia urzędu sędziego ze względu na stan zdrowia. Skarżąca podnosi, że istnieje możliwość tego, że sędzia, który nawet został przeniesiony w stan spoczynku na skutek stwierdzenia, iż nie jest w stanie ze względów zdrowotnych pełnić urzędu sędziowskiego, wykonywać zawodu, może powrócić do dobrego zdrowia, czyli – krotko mówiąc – wyleczyć się w takim stopniu, że wykonywanie zawodu sędziego będzie możliwe. A w związku z tym, że nie było przepisów, kiedy to skarżąca składała skargę, które pozwalałyby na przywrócenie takiego sędziego do wykonywania urzędu sędziowskiego, a jednocześnie jest przepis, który pozwala przywrócić sędziego w stanie spoczynku, który powstał z innej przyczyny, to, po pierwsze, w odniesieniu do tych sędziów, których stan zdrowia uległ poprawie, jest to naruszenie zasady nieusuwalności sędziego, jak podnosi skarżąca, naruszenie zasady swobody wyboru wykonywania zawodu i naruszenie zasady równości z art. 32 Konstytucji, a więc – mówiąc krótko – art. 189, art. 65 oraz art. 32 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wstępnie dopuścił tę sprawę do rozpatrywania. W toku rozważań nad tym należy wziąć pod uwagę, w jaki sposób ten wniosek powinien zostać przez Wysoką Komisję rozpatrzony w sensie jego rekomendacji dla Marszałka Sejmu, z jaką sytuacją mamy do czynienia w sensie legislacyjnym. Czy mamy do czynienia z zaniechaniem legislacyjnym, czy też mamy do czynienia z pominięciem legislacyjnym?

Ustalono, iż nie jest to zaniechanie legislacyjne, tylko jest to typowy przykład pominięcia legislacyjnego, ponieważ należy przyjąć, że ustawodawca, przyjmując rozwiązanie z kwestionowanego art. 74 § 1 ustawy dotyczącego sędziów w stanie spoczynku, którzy w ten stan spoczynku zostali przeniesieni na skutek zmian organizacyjnych, miał intencję, aby wprowadzić formułę przywracania sędziów do czynnego pełnienia urzędu sędziowskiego, chociaż pominął grupę sędziów czy tę kategorię sędziów, którzy zostali w stan spoczynku przeniesieni na skutek orzeczenia lekarskiego. W związku z czym jest to typowy przykład pominięcia legislacyjnego. Trudno tutaj przyjąć, że ustawodawca dokonał tego z premedytacją w taki właśnie sposób, aby tamtych sędziów pominąć.

Na czym polegał problem? Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie odniosła się do wniosku skarżącej o to, aby przywrócić ją do wykonywania zawodu i stwierdziła między innymi, że nie ma przepisu, który pozwalałby na przywrócenie jej w sytuacji, kiedy posiada orzeczenie lekarskie, które stwierdza, że jej stan zdrowia na tyle się poprawił, że mogłaby wykonywać zawód, czyli nie ma przepisu, który pozwalałby na wydanie takiego orzeczenia.

Skarżąca odwołała się do Sądu Najwyższego, który potwierdził stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa, jednocześnie wskazując, iż wprowadzenie takich przepisów, które umożliwiałyby przywrócenie do czynnego wykonywania służby sędziowskiej jest słusz-

nym postulatem *de lege ferenda*. Stąd skarżąca, przedstawiając całą tę argumentację, wniosła o stwierdzenie niezgodności z konstytucją wspomnianego art. 74 § 1 ustawy, argumentując dodatkowo, że jeżeli ten przepis zniknie z systemu prawnego, wówczas na podstawie przepisów konstytucji, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa możliwe będzie przywracanie do czynnego wykonywania zawodu sędziowskiego wszystkich sędziów, niezależnie od tego, na jakiej podstawie czy z jakich przyczyn zostali oni w stan spoczynku przeniesieni.

Na czym polega istota problemu? W międzyczasie, a więc pomiędzy złożeniem przez skarżącą skargi konstytucyjnej a naszym dzisiejszym posiedzeniem, na którym rozpatrujemy kwestię opinii dla Marszałka Sejmu, Sejm, dokładnie 18 sierpnia 2011 r., uchwalił przepisy dotyczące sędziów w stanie spoczynku, którzy w tym stanie spoczynku znaleźli się na skutek orzeczenia lekarskiego o niezdolności do wykonywania zawodu. Jest to przepis art. 74 § 1a, całkowicie nowy przepis, oraz art. 74 § 2 ustawy o ustroju sądów powszechnych wprowadzający możliwość przywracania tych sędziów do czynnego wykonywania zawodu sędziowskiego w przypadku, jeżeli wydane zostanie wobec nich orzeczenie o tym, iż ten stan niemożności zniknął, a więc są oni zdolni do wykonywania zawodu sędziowskiego.

Można więc powiedzieć, że problem podniesiony w skardze przez skarżącą został w sensie legislacyjnym załatwiony, albowiem ustawa zmieniająca ustawę o ustroju sądów powszechnych i wprowadzająca nowe rozwiązania weszła w życie w dniu 12 października 2011 r. , a zatem są to przepisy już obecnie obowiązujące.

W tym kontekście pojawił się kolejny problem, który Wysoka Komisja rozważa. W takim układzie nie ma wątpliwości, że Komisja powinna proponować Marszałek Sejmu zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego o umorzenie postępowania. Przy czym pytanie jest, na jakiej podstawie? Czy na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1, czy też na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym? Art. 39 ust. 1 pkt 1 mówi o sytuacji, w której zachodzi zbędność wydania orzeczenia, natomiast art. 39 ust. 1 pkt 3 mówi o sytuacji, w której umorzenie następuje w związku z utratą mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie. Nie wdając się głęboko w rozważania teoretyczne, chcę wskazać, że wydaje się, iż właściwym w tym momencie będzie przyjęcie, iż doszło do utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie, a więc aby zaopiniować dla pani marszałek wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z tego względu, że zmiana, która została wprowadzona do ustawy o ustroju sądów powszechnych, a więc nowy przepis art. 74 § 1a oraz zmieniony § 2 tworzą nową sytuację w sensie normatywnym.

To znaczy jakby stara norma pozwalająca na przywrócenie sędziego straciła swój byt prawny na skutek wprowadzenia nowych przepisów i powstała nowa norma, bo w tym momencie kwestie przywrócenia sędziego do czynnego wykonywania urzędu sędziowskiego należy rozpatrywać nie tylko w kontekście tej jednej kategorii sędziów, którzy zostali przeniesieni w stan spoczynku na skutek reorganizacji, ale także również tych sędziów, którzy zostali przeniesieni w stan spoczynku ze względu na stan zdrowia.

Konkludując, rekomenduję Wysokiej Komisji przyjęcie stanowiska dla pani marszałek, aby zwrócić się Trybunału Konstytucyjnego o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z uwagi na utratę mocy obowiązującej przepisów w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Skarżąca była sędzią?

Poseł Andrzej Duda (PiS):

Tak, skarżąca była sędzią. Na skutek utraty zdrowia została przeniesiona w stan spoczynku.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy ona uzyskała możność powrotu?

Poseł Andrzej Duda (PiS):

W tym momencie na podstawie obowiązujących przepis w każdej chwili może zwrócić się do Krajowej Rady Sądownictwa, złożyć wniosek o przywrócenie jej do wykonywania zawodu sędziowskiego, przedkładając odpowiednie zaświadczenia lekarskie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A przedtem uzyskała odmowę?

Poseł Andrzej Duda (PiS):

Przedtem uzyskała odmowę, ale nie ma żadnych wątpliwości, że zmiana stanu prawnego dotyczy wszelkich sędziów w stanie spoczynku, nie tylko tych, którzy przechodzą w stan spoczynku już po wejściu w życie ustawy zmieniającej, ale także tych, którzy znajdowali się wcześniej w stanie spoczynku, bowiem do tych nowo wprowadzonych przepisów nie ma odniesionych żadnych przepisów intertemporalnych, które w jakikolwiek sposób blokowałyby taką możliwość.

Wicedyrektor BAS Piotr Radziewicz:

Dodam jeszcze, że z tą przesłanką jest też tak, iż wniosek o powrót do stanu spoczynku ze względu na poprawę stanu zdrowia można składać wielokrotnie. Stan zdrowia ma to do siebie, że poprawia się w różnych momentach i jeśli nie powiedzie się wniosek za pierwszym razem, a stan zdrowia się poprawi i można to udokumentować, to można ten wniosek ponowić. Ta nowelizacja to umożliwia jakby z natury tej przesłanki. To nie jest jednorazowe. To nie jest tak, że tylko raz można aplikować.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ta osoba pozostawała przez jakiś czas bez pracy, więc co z kwestią wynagrodzenia?

Wicedyrektor BAS Piotr Radziewicz:

Ta osoba to sędzia w stanie spoczynku.

Poseł Andrzej Duda (PiS):

To jest jeden z elementów uzasadnienia, jakie przedstawiła skarżąca w swojej skardze, że jest to tracenie kadr sędziowskich z uwagi na to, że sędzia odzyskujący zdrowie pozostaje bezużyteczny dla wymiaru sprawiedliwości, pobiera świadczenia ze Skarbu Państwa, tymczasem nie wykonuje zawodu w sytuacji, kiedy chciałby go wykonywać. To jest zablokowane. Można więc powiedzieć, że w pewnym zakresie zostaje naruszona zasada nieusuwalności sędziego, bo, jak argumentowała skarżąca, zasada nieusuwalności sędziego oznacza, że sędzia ma prawo wykonywać zawód, jeżeli tylko spełnia określone warunki i ma taką wolę. Tymczasem tutaj sędzia spełnia warunki zdrowotne, ma wolę, a tej możliwości nie było. Zmiana, która weszła w życie 12 października 2011 r. rozwiązuje ten problem.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska w sprawie o sygn. akt SK 23/11 zgodnie z przedstawioną opinią?

Stwierdzam, że Komisja przyjmuje stanowisko jednogłośnie. Dziękuję, panie pośle, za wnikliwe przygotowanie się i przedstawienie tej sprawy. Mam nadzieję, że następne sprawy będą już wiązały się z reprezentowaniem Sejmu w Trybunale Konstytucyjnym. Gdyby Trybunał nie podzielił, co wydaje mi się wątpliwe, naszego stanowiska, to czy poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem w tej sprawie?

Poseł Andrzej Duda (PiS):

Tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udzieliła panu posłowi rekomendacji.

Przechodzimy do ostatniej sprawy. W sprawie o sygn. akt SK 27/11 projekt stanowiska miał przedstawiać poseł Jacek Żalek. Nie ma go dzisiaj, więc czy Biuro Analiz Sejmowych może przedstawić sprawę?

Wicedyrektor BAS Piotr Radziewicz:

Tak, postaram się sprawę przedstawić krótko i chciałbym to zrobić inaczej niż zwykle, czyli zacząć od stanu faktycznego, ponieważ projekt stanowiska również jest w całości na umorzenie postępowania. Alternatywnie, z ostrożności procesowej, przedstawiamy również skróconą analizę częściowo o zgodności, a częściowo o nieadekwatności przywołania wzorca.

Mamy do czynienia ze skargą konstytucyjną, która dotyczy oceny nauczycieli. Stan faktyczny sprawy został osadzony w następującym kontekście prawnym. Praca nauczyciela – zgodnie z art. 6a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela – podlega ocenie, która może być dokonana w każdym czasie z inicjatywy dyrektora szkoły lub na wniosek: nauczyciela, organu sprawującego nadzór pedagogiczny, organu prowadzącego szkołę, rady szkoły, rady rodziców. Ocena ta ma charakter opisowy i jest zakończona stwierdzeniem uogólniającym: ocena wyróżniająca, ocena dobra lub ocena negatywna. Ocenę pracy ustala się po zapoznaniu nauczyciela z jej projektem oraz wysłuchaniu jego uwag i zastrzeżeń. Nauczycielowi przysługuje prawo wniesienia odwołania, w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu oceny, do organu sprawującego nadzór pedagogiczny nad szkołą, czyli do wojewódzkiego kuratora oświaty. Organ ten w celu rozpatrzenia odwołania powołuje zespół oceniający, taki zespół *ad hoc*, specjalnie do tej sprawy. Od oceny dokonanej przez ten zespół nie przysługuje odwołanie i to jest właśnie treść art. 6a ust. 10 Karty Nauczyciela. To ten przepis był podstawą zaskarżenia.

Skarżąca, z zawodu nauczyciel, otrzymała od dyrektora szkoły na piśmie ocenę pracy zawodowej. Jej zdaniem „ocena ta to lista wytknięć i niesłusznych zarzutów postawionych skarżącej. Dyrektor Szkoły nie uwzględnił żadnej z uwag, jakie skarżąca złożyła po zapoznaniu jej z projektem oceny. Ponadto ocena była nieobiektywna, nacechowana wrogą postawą wobec skarżącej jako pracownika”. Nie zgadzając się z jej treścią, skarżąca złożyła odwołanie do kuratora oświaty, wnosząc o unieważnienie wystawionej oceny przez dyrektora szkoły. Praca skarżącej została ponownie oceniona, tym razem już przez zespół powołany przez wojewódzkiego kuratora oświaty. Kurator ten stosownym pismem przedstawił skarżącej wyniki oceny powołanego przez siebie zespołu. Te wyniki również nie satysfakcjonowały skarżącej. Od tego pisma skarżąca wniosła najpierw skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, przyjmując, że pismo kuratora przedstawiające ocenę w jej sprawie jest decyzją administracyjną. Domagała się unieważnienia tej oceny, w jej przekonaniu decyzji administracyjnej.

Wojewódzki sąd administracyjny odrzucił skargę i zauważył, że – po pierwsze – art. 6a ust. 10 ustawy – Karta Nauczyciela nie stanowi podstawy prawnej do wydania decyzji w przedmiocie oceny pracy nauczyciela, ale – co wymaga podkreślenia – brak jest w ogóle przepisu, który uprawniałby kuratora oświaty do rozstrzygnięcia tego rodzaju sprawy w ramach postępowania administracyjnego i wydania decyzji. Żaden z przepisów prawa powszechnie obowiązującego nie przewiduje bowiem takiej formy działania organu nadzoru w sprawie, której przedmiotem jest ocena pracy. Podkreślić należy przy tym, że ustawodawca nie przyznał kuratorowi oświaty w tego rodzaju sprawach uprawnienia do dokonywania oceny pracy, a jedynie powołania komisji oceniającej.

Po drugie, przedmiotem skargi nie może być pismo kuratora, ale co najwyżej ocena dokonana przez zespół. Po trzecie, ocena nauczyciela jest dokonywana w ramach istniejącego stosunku pracy i nie ma charakteru administracyjnego. To będzie bowiem kluczowe dla oceny całej sprawy.

Od tego orzeczenia skarżąca wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który podzielił pogląd wojewódzkiego sądu administracyjnego i skargę oddalił w całości. W uzasadnieniu NSA odniósł się również do potencjalnego naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu, które pełnomocnik skarżącej zapewne w trakcie sprawy podnosił.

Na czym polega problem? Skarżąca w ramach trybu skargi konstytucyjnej musiała wyczerpać drogę prawną, a więc przejść wszystkie możliwe instancje sądowe tak, żeby Trybunał zaangażować dopiero w sytuacji, kiedy wszystkie organy orzekające w tej indywidualnej sprawie już się wypowiedziały. Naszym zdaniem, nie można przyjąć, że wymóg wyczerpania drogi prawnej został naruszony. Z czego to wynika? Skarżąca za-

rzucała temu rozstrzygnięciu, poza tym, że jest nietrafne, również to, że było ono rozpatrywane przez sąd niewłaściwy, czyli naruszało jej prawo do sądu. Co to znaczy w tym przypadku sąd niewłaściwy? Skarżąca uważała, że jedynym sądem, który powinien był się wypowiedzieć w tej sprawie był sąd administracyjny, nie sąd powszechny. Nie kwestionowała też, że nie ma prawa do sądu w ogóle, bo to jest kontrfaktyczne. I z orzecznictwa, i z przepisów wynika, że można się odwołać do sądu powszechnego. Natomiast skarżąca uważała, że przepisy są źle sformułowane, dlatego że tylko sąd administracyjny na temat oceny powinien się wypowiedzieć.

My wyjaśniamy w piśmie, że skarga jest przedwczesna. Skarżąca zatrzymała się na etapie kontroli tej oceny przed sądami administracyjnymi, choć sądy wyjaśniały, że nie są właściwe, że właściwy jest sąd pracy, ponieważ ocena jest elementem stosunku pracy, i nie zainicjowała skargi przed sądami powszechnymi chociażby po to, żeby dowiedzieć się, czy rzeczywiście została skrzywdzona czy nie i żeby wyczerpać drogę prawną w rozumieniu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ale już od orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego złożyła skargę do Trybunału Konstytucyjnego.

Proponujemy umorzenie postępowania. Alternatywnie, gdyby Trybunał nie podzielił naszego wniosku, proponujemy uznanie tych przepisów za zgodne, bo to do końca nie jest tak, że z prawa do sądu wynika prawo do konkretnego sądu, to ustawodawca wybiera sąd danego typu, posiłkując się różnymi kryteriami. Poza tym istnieje coś takiego jak domniemanie drogi sądowej do sądu powszechnego. Nawet jeśli w przepisach nie ma wskazanego sądu powszechnego, a nie jest wskazany sąd administracyjny, jak w tym przypadku, to wówczas przyjmuje się, że te sprawy leżą w kognicji sądów powszechnych, w tym przypadku sądu pracy.

Tak w największym skrócie przedstawia się sprawa, chociaż końcówka mojej wypowiedzi była już elementem analizy merytorycznej. Ja chciałbym zakończyć sprawę na analizie formalnoprawnej, bo – naszym zdaniem – jest to najmocniejszy, podstawowy wniosek.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie dyrektorze, proszę jeszcze o kilka słów wyjaśnienia, bo jest duże zainteresowanie tą sprawą. Gdyby pan mógł jeszcze przypomnieć o tym niewyczerpaniu drogi sądowej, dlaczego my wnosimy o umorzenie postępowania. Skoro wnosimy o umorzenie, to ta sprawa nie będzie merytorycznie przez Trybunał rozpatrywana, tylko Trybunał wskaże, że nie została wyczerpana droga sądowa i wobec tego nie będzie się merytorycznie sprawą zajmował.

Wicedyrektor BAS Piotr Radziewicz:

Istnieje pewien spór co do tego, czym jest ocena nauczyciela. Skarżąca twierdzi, że jest to decyzja administracyjna. Gdyby to rzeczywiście była decyzja administracyjna, to droga do sądów administracyjnych byłaby właściwa. Sądy administracyjne wyjaśniły, powołując się również na orzecznictwo sądów powszechnych, że są bardzo adekwatne rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego dotyczące oceny pracy zawodowej nauczycieli akademickich i tam sądy nie miały wątpliwości. Mamy casusy, że podobne sprawy były oceniane przez sądy pracy. Sądy administracyjne wyjaśniały skarżącej, że w tym przypadku one nie są właściwe ze względu na to, że nie mamy do czynienia z rozstrzygnięciem administracyjnym, z aktem administracyjnym czy decyzją administracyjną, ale z oceną pracy, która jest elementem szeroko pojętego stosunku pracy leżącego we właściwości sądów pracy.

Skarżąca wyczerpała drogę administracyjną i uznała, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego jest ostatecznym rozstrzygnięciem w tej sprawie i ona już więcej w polskim systemie prawa poza Trybunałem Konstytucyjnym nie może z żąanego sądu czy z żadnej instytucji skorzystać. Tymczasem powinna była – naszym zdaniem – udać się do sądu powszechnego, czyli dać szansę, żeby na temat jej oceny pracy wypowiedziały się sądy właściwe, czyli sądy pracy.

Zakładając, że sąd pracy przyznałby rację dyrektorowi i kuratorowi, czyli zespołowi oceniającemu, również miałaby później prawo skargi konstytucyjnej. Tyle tylko, że w tym drugim przypadku wyczerpałaby drogę prawną i my nie mielibyśmy podstaw do umorzenia postępowania ze względów formalnych, ale musielibyśmy ocenić sprawę

merytorycznie. Zresztą merytorycznie oceniamy sprawę tak, że te przepisy są zgodne z konstytucją. Druga część pisma jest na ten temat.

Rozumiem, że nasze stanowisko może być trochę formalistyczne, ale tak to niestety wygląda, że przesłanki skargi konstytucyjnej są dosyć rygorystyczne i to na skarżącym ciąży obowiązek, aby przejść przez wszystkie wcześniejsze etapy postępowania, tak aby do Trybunału Konstytucyjnego trafiały już sprawy wyselekcjonowane. Żeby nie było zalewu Trybunału Konstytucyjnego przez sprawy, z którymi sądy powszechne mogą sobie jeszcze poradzić.

Poseł Borys Budka (PO):

Ja mam tylko jedno pytanie. Czy z tą panią został rozwiązany stosunek pracy?

Wicedyrektor BAS Piotr Radziewicz:

Nie.

Poseł Borys Budka (PO):

Ona kwestionowała tylko pierwszą negatywną ocenę? Co innego, gdybyśmy się obracali w jakimś stosunku zatrudnienia administracyjnym – służby mundurowe, Policja, wojsko, to tam kognicja sądów administracyjnych jest oczywista. Natomiast tutaj w pełni zgadzam się z tym, co pan dyrektor przedstawia, że nie możemy uznawać, iż ktoś, kto nagle wymyśli, że coś jest decyzją administracyjną, ma prawo do sądu administracyjnego, zwłaszcza w sferze stosunku pracy. Przecież stosunek pracy nauczyciela jest stosunkiem cywilnoprawnym z tymi odrębnościami z zakresu prawa pracy. Z tego, co zrozumiałem, sąd administracyjny pierwszej instancji wyraźnie wskazywał inne możliwości. Więc jak najbardziej jest to stanowisko słuszne i nie trzeba się tu za długo rozwodzić.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Mam dwie wątpliwości. Według mnie ta pani ze względu na przedawnienie nie będzie miała już prawa do sądu pracy. Pan poseł pytał, czy stosunek pracy został rozwiązany, a zasadą jest, że pracownik jako strona słabsza powinien być pouczony przy wypowiedzeniu czy przy świadectwie pracy, że ma prawo odwołania do sądu pracy. Z pewnością takiego pouczenia nie było w tej jej decyzji, skoro ona potraktowała ją jako decyzję administracyjną. Czy właśnie tak było? Czy ona została pouczona, że ma prawo do sądu pracy?

W przypadku wszelkich wypowiedzeń, wszelkich świadectw pracy jest obowiązek pouczenia pracownika. Nawet w przypadku wypowiedzenia zmieniającego jest zasadą, że jeżeli się nie pouczy pracownika, że ma taki termin, to ten termin jest jakby nieokreślony. Więc czy ona, korzystając z tego braku pouczenia przy ocenie, będzie mogła jeszcze skorzystać z sądu pracy? Czy w tym momencie, wnosząc o umorzenie, nie zamykamy jej całkowicie drogi, to znaczy Trybunał by jej odebrał, gdyby się z tym wnioskiem zgodził, prawo dochodzenia? Czy to nie jest tak, że tak naprawdę jakbyśmy rozstrzygali tę sprawę merytorycznie?

Poseł Renata Butryn (PO):

Ja chcę zapytać prawników, bo rozróżniłbym dwie sprawy. Jeżeli ocena była podstawą utraty pracy, a może tak być, tak jest w przypadku nauczycieli akademickich, dlatego że tam ocena pracy nauczyciela akademickiego, przedtem dwukrotnie negatywna, a teraz jednokrotnie negatywna jest podstawą utraty pracy, to rozumiem, że taką sprawę kieruje się do sądu pracy. Ale ocena nauczyciela w szkole niekoniecznie jest podstawą zwolnienia nauczyciela z pracy. I to jest moje pierwsze pytanie. Czy ta ocena była podstawą zwolnienia?

Wicedyrektor BAS Piotr Radziewicz:

Nie była.

Poseł Renata Butryn (PO):

Wobec tego ocena pracy jest czynnością administracyjną w szkole, do wykonania której jest zobligowany dyrektor. On corocznie czy w jakichś odstępach czasowych powinien dokonać oceny pracy i to, moim zdaniem, jest meritum sprawy.

Poseł Borys Budka (PO):

Pozwolę się nie zgodzić z tezą, że jest to czynność administracyjna w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. To jest czynność z zakresu stosunku pracy, dlatego że dyrektor szkoły nie ma możliwości w stosunku do pracownika wydawania decyzji administracyjnych. My obracamy się w sferze stosunku pracy.

Problem jest w tym, że nie ma tu możliwości skarżenia przed sądem. Ta negatywna ocena sama w sobie, jak słusznie pani poseł powiedziała, nie wywołuje negatywnych konsekwencji. Jeżeli na skutek negatywnej oceny nastąpiłoby rozwiązanie stosunku pracy, to wtedy mamy sąd pracy, wtedy musi być pouczona. Natomiast tu mamy tylko samą w sobie negatywną ocenę, a nie jest to decyzja administracyjna, jest to jakaś czynność z zakresu stosunku pracy. Proszę zwrócić uwagę, że ta pani skarży tylko sam fakt, że ktoś ją źle ocenił. Ale to nie jest akt administracyjny, nie obracamy się w sferze prawa administracyjnego wbrew temu, co się nauczycielom często wydaje.

Podobnie jest w samorządzie. Nie każda czynność wójta, burmistrza jest aktem administracyjnym. Gdyby to była czynność z zakresu prawa administracyjnego, musiałaby się kończyć decyzją administracyjną, od której jest odwołanie. W tym przypadku dyrektor szkoły działa w ramach stosunku pracy, on nie jest organem administracji, ponieważ stosunek pracy ma charakter cywilnoprawny a nie administracyjnoprawny. Te pojęcia trzeba rozróżnić. Gdzie indziej mogą się pojawiać decyzje administracyjne w prawie oświatowym czy szerzej w szkolnictwie wyższym, np. decyzja o wydaleniu ucznia ze szkoły, ale nie nauczyciela.

Wicedyrektor BAS Piotr Radziewicz:

To zapewne moja wina, że nie wyjaśniłem sprawy lepiej. Najpierw powiem o stosunku administracyjnym, który niekiedy łączy pracodawcę i pracownika, w sensie prawnym, i który uzasadnia kognicję sądu administracyjnego.

W wyjątkowych okolicznościach, gdy ocena przybiera postać decyzji administracyjnej, ustawodawca może poddać ją kontroli sądów administracyjnych. Istniejące rozbieżności w zakresie procedur odwoławczych można wyjaśniać specyfiką tzw. niepracowniczego zatrudnienia o charakterze administracyjnoprawnym. Ten rodzaj zatrudnienia obejmuje przede wszystkim funkcjonariuszy mundurowych, którzy powoływani są do służby w drodze aktu administracyjnego. W nauce prawa wskazuje się, że cechą charakterystyczną niepracowniczego zatrudnienia o charakterze administracyjnym jest władczość. Jej przejawem jest pełna dyspozycyjność funkcjonariuszy oraz możliwość jednostronnego regulowania przez władzę służbową istotnych elementów treści tego stosunku prawnego. Ponadto nasilenie pierwiastków władczych w tych stosunkach służbowych jest tak znaczne, że regulacje z zakresu prawa pracy nie spełniają swojej funkcji. Stąd konieczność odwoływania się do regulacji administracyjnych. Mimo to nie można wykluczyć całkowicie kognicji sądu pracy w sporach pomiędzy funkcjonariuszem służb mundurowych a organem administracji. Jest to pogląd pani Teresy Romer, sędzi Sądu Najwyższego.

W analizowanej sprawie ocena zespołu nie przybiera postaci decyzji administracyjnej i nie jest innym aktem administracyjnym w rozumieniu k.p.a. z następujących względów. Po pierwsze, ocena jest dokonywana w ramach istniejącego stosunku pracy. Roszczenie sądowe dotyczy takiego przedmiotu, tego stosunku pracy, który ma określone znaczenie prawne dla stron. Chodzi w tym przypadku przecież o uprawnienie pracodawcy do wypowiedzenia stosunku pracy w razie otrzymania negatywnej oceny kwalifikacyjnej, potwierdzonej kolejną oceną negatywną. Po drugie, zespół oceniający nie jest organem administracji publicznej. W jego skład wchodzi: przedstawiciel organu sprawującego nadzór pedagogiczny nad szkołą, jako przewodniczący zespołu, przedstawiciel rady pedagogicznej szkoły, przedstawiciel rodziców wchodzących w skład rady szkoły, właściwy doradca metodyczny, przedstawiciel zakładowej organizacji związkowej wskazanej przez nauczyciela. Zadaniem zespołu oceniającego nie jest wykonywanie władztwa publicznego, ale zapewnienie niezależnej i merytorycznej oceny pracy nauczyciela. Po trzecie, podstawą nawiązania stosunku pracy z nauczycielem jest umowa o pracę lub akt mianowania, który nie powoduje powstania administracyjnego stosunku służ-

bowego. W doktrynie prawa przyjmuje się, że minimalne występowanie pierwiastków administracyjnych w stosunkach pracy z nauczycielami upodabnia te stosunki do zobowiązaniowych stosunków pracy. To również pogląd pani sędzi Romer.

Ponadto chcę odpowiedzieć pani poseł Bartuś. Skarżąca, wnosząc skargę do WSA i NSA, miała pełną świadomość, jak wygląda system prawny, natomiast uzasadniała wybór sądu administracyjnego tym, że praktyka ukształtowana w sądach powszechnych jest dla niej niekorzystna. Pozwala bowiem na kwestionowanie negatywnej oceny tylko w związku z powództwem o przywrócenie nauczyciela do pracy. Stosunek pracy z nauczycielem ulega rozwiązaniu wskutek uzyskania dwóch negatywnych ocen. Zdaniem skarżącej, poza kontrolą jakiegokolwiek sądu pozostaje więc tzw. pierwsza negatywna ocena nauczyciela, która także może być nierzetelna. Wyjaśniamy, że tak nie jest i przytaczamy orzecznictwo Sądu Najwyższego, że możliwe jest również odwołanie się do sądu pracy o sprostowanie pierwszej oceny okresowej. Sąd Najwyższy w wyroku z 15 lipca 2011 r. uchylił orzeczenia sądów pierwszej i drugiej instancji oddalające powództwo nauczyciela akademickiego o sprostowanie oceny okresowej. Podajemy i inne przykłady.

Potwierdzając to, o czym mówił pan poseł Borys Budka, w sensie potocznym to jest administracyjny nakaz dokonania tej oceny, natomiast w sensie prawnym to nie jest decyzja administracyjna i tu k.p.a. się nie stosuje. Skarżąca chciałaby, aby tak było. Ale póki co, to jeszcze o tym, jak ma być, decyduje ustawodawca i Trybunał przyznaje mu pewien zakres swobody w tych granicach. Naszym zdaniem, właściwym sądem jest sąd pracy.

Poseł Renata Butryn (PO):

To, co my stosujemy do nauczycieli akademickich niekoniecznie jest dla mnie symetryczne dla nauczycieli szkół. Muszę się zapoznać z tym problemem, ponieważ uważam, że nauczyciel nie ma możliwości odwołania się do sądu pracy w razie zakwestionowania pierwszej oceny negatywnej czy oceny, której nie przyjmuje do wiadomości, bo ona może być dobra, a dla niego może być niesłuszna, krzywdząca. W związku z tym wyczerpanie następuje na poziomie kuratorium, zespołu oceniającego.

To jest dla mnie bardzo ciekawe, bo to interesuje środowisko nauczycielskie. Do tej pory, powiem szczerze, wszyscy nauczyciele żyli w przekonaniu, że ta droga się zamyka. Ja rozumiem intencję skarżącej i nie wiem, czy tak jest do końca. Chciałabym to wyjaśnić. Rozumiem drugą ocenę i rozumiem skutek prawny, jakim jest utrata pracy. Dla mnie to jest oczywiste, że to jest sąd pracy. Ale my rozmawiamy o pierwszej ocenie,

Wicedyrektor BAS Piotr Radziewicz:

Jeżeli już rozmawiamy o meritum, chociaż zwracam uwagę, że już jesteśmy daleko od przygotowanego stanowiska, bo jest kwestia formalna i jest kwestia merytoryczna, to pani poseł ma rację, że te przepisy prawdopodobnie nie są dobrze napisane i tutaj interpretacje sądów i wykładnie prawników, wykładnie zgodnie z konstytucją, pozwalają jakby zrekonstruować procedurę. Chociaż jest tu jeszcze pytanie, czy przepis został dobrze zaskarżony, bo to jest etap administracyjny, kiedy się go stosuje, a skarżąca jako ostateczne orzeczenie wskazuje orzeczenie sądu, więc powinna skarżyć jakiś przepis procedury sądowej, a nie ten wcześniejszy. Ale pomijając to, to przepis art. 6 a ust. 10 Karty Nauczyciela stanowi, że od oceny dokonanej przez zespół oceniający nie przysługuje odwołanie. Przy czym my to rozumiemy w ten sposób, że nie przysługuje odwołanie u pracodawcy, bo u pracodawcy jest to element stosunku pracy i tam w ogóle nie ma żadnego systemu odwoływania się. To nie jest decyzja, nie ma instancyjności. Natomiast wyłączenie sądu pracy w sytuacji, kiedy ocena może przesądzić albo być wstępem do negatywnego w skutkach efektu, wpływa na prawa i wolności. Druga ocena kończy pracę u danego pracodawcy.

Poseł Borys Budka (PO):

Przydałby się tu przepis tak jak przy naganach z Kodeksu pracy czy karach porządkowych z Kodeksu pracy, gdzie jest wprost powiedziane, że pracodawca musi rozpatrzyć sprzeciw od nagany. Jeżeli rozpatrzy go negatywnie, to wówczas pracownik ma prawo

odwołania się do sądu, a nauczyciel takiego prawa wprost nie ma, tylko to się wywodzi z zasad konstytucyjnych.

Natomiast tu może być ten problem, o którym pani poseł mówiła, że tam nie ma żadnego pouczenia. Tam jest tylko pouczenie, że odwołanie nie przysługuje. Wtedy ten nauczyciel, przepraszam za kolokwializm, głupieje, i stąd jest to przekonanie, że to jest jakaś administracyjna decyzja, więc zawsze mogę ją zaskarżyć. Przydałby się taki przepis, żeby wprost wskazać, skoro od kary porządkowej – upomnienia – mogę się odwołać, to od oceny…

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Wydaje się, że tutaj droga sądowa jest z tytułu oceny. Problem jest taki, że wytaczamy powództwo o ustalenie. To nie jest powództwo o zasądzenie, o ukształtowanie prawa. To jest powództwo o ustalenie. W związku z tym wchodzą przepisy ogólne o przedawnieniu roszczeń. A skoro wchodzą przepisy o przedawnieniu roszczeń, to nie sposób sobie wyobrazić pouczenia, że jeżeli w ciągu roku nie będziesz dochodzić tego roszczenia, to ono wygaśnie. To są przepisy powszechnie obowiązujące i nieznajomość prawa w tym zakresie szkodzi, bo to nie są przepisy w zakresie odwołań. Kwestia odwołania od nagany czy kwestia odwołania od wypowiedzenia. Krótkie są terminy procesowe do dochodzenia swoich roszczeń, natomiast tutaj mamy przepisy materialnoprawne, które mówią, że pracownik ma trzy lata na dochodzenie swoich roszczeń z tego tytułu. Dlatego nie sposób pisać w tej ocenie, że jak się nie zgadzasz z tą oceną, to możesz przez trzy lata …

Poseł Borys Budka (PO):

Odwołanie analogiczne jak w przypadku nagany, ale tego nie ma.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jest propozycja, aby przyjąć przedstawione stanowisko.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska w sprawie o sygn. akt SK 27/11 zgodnie z przedstawioną opinią?

Stwierdzam, że Komisja przyjmuje stanowisko jednogłośnie. Ponieważ pana posła dzisiaj z nami nie ma, to kwestię, kto będzie reprezentował Sejm w Trybunale, jeśli Trybunał nie umorzy tego postępowania, rozstrzygniemy na następnym posiedzeniu.

Jeszcze w ramach spraw bieżących chcę poinformować, że otrzymali państwo druk informujący członków Komisji o tym, jakie w komisjach sejmowych są rozpatrywane projekty ustaw. W każdej z tych spraw Komisja Ustawodawcza może delegować swojego członka na posiedzenie branżowej komisji i ta osoba może na posiedzeniach zabierać głos, a nawet zgłaszać poważne zastrzeżenia. Jeśli ktoś z państwa chce uczestniczyć w pracach nad tymi projektami ustaw jako przedstawiciel Komisji Ustawodawczej, proszę o zgłoszenie się, bo decyzję o oddelegowanie danej osoby jako przedstawiciela na posiedzenie innej komisji podejmuje prezydium.

Wyczerpaliśmy porządek dzienny – zamykam posiedzenie Komisji.